Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda
Carpeta Nº 1974 de 2012

Versión Taquigráfica N° 1586 de 2013

# ESTATUTO DEL FUNCIONARIO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

**Establecimiento**

**Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 25 de abril de 2013**

**(Sin corregir)**

| | |
|---|---|
| **PRESIDEN:** | Señores Representantes Carlos Gamou, Presidente y Ricardo Berois Quinteros, Vicepresidente. |
| **MIEMBROS:** | Señores Representantes Daniel Aquino, Oscar Groba y Doreen Javier Ibarra. |
| **INTEGRANTES:** | Señores Representantes Alfredo Asti, Gustavo Bernini, Jorge Gandini, Gonzalo Mujica, Susana Pereyra, Pablo Pérez González, Ana Lía Piñeyrúa, Iván Posada y Alejandro Sánchez. |
| **DELEGADO DE SECTOR:** | Señor Representante Pablo D. Abdala. |
| **ASISTE:** | Señor Representante Jorge Pozzi. |
| **INVITADOS:** | Por el PIT- CNT, señor Marcelo Abdala. (ver exposición) |
| | Por la Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado, señores Luis Bazzano, Iris Fregosi, Leonel Revelese y Claudia Rivero. (ver exposición) |
| | Por el Instituto de Derecho Administrativo de la Universidad de la República, doctores Felipe Rotondo, Director; y Carlos Labaure, Secretario. (ver exposición) |

**SEÑOR PRESIDENTE (Gamou).- Habiendo número, está abierta la reunión.**

En primer lugar, quiero hacer algunas propuestas de metodología, a los efectos de facilitar la engorrosa tarea que tenemos en el día de hoy de votar este estatuto.

La idea es que hagamos el trabajo lo más concienzudamente posible acá, en Comisión, ya que, tratándose de algo tan engorroso, no creo que sea lo mejor legislar en Sala.

La metodología que yo había propuesto la semana anterior me parece la mejor -salvo que exista otra opinión- y es la siguiente: una vez culminada la tarea de recibir a las delegaciones, pasaríamos a votar el proyecto en

general; luego, votaríamos como un solo bloque los dos proyectos enviados por el Poder Ejecutivo en forma negativa -si así se desea- y trabajaríamos sobre el proyecto sustitutivo presentado por la bancada del Frente Amplio.

Si en el día de hoy pudiéramos culminar esta votación, habría una semana de tiempo para hacer todas las impresiones y los informes, tanto en mayoría como en minoría, y el jueves de la semana entrante ya podría estar en imprenta y repartirse el día viernes. De esa manera, todos los Diputados podrían tener el proyecto y los informes, y analizarlos.

En segundo término, les informo que hemos recibido dos solicitudes de entrevista, una, por parte de la Comisión Directiva de la Asociación de Funcionarios de Impositiva, y otra, por parte del sindicato docente del Ministerio de Turismo y Deporte. En la medida en que ambos sindicatos forman parte del Pit- Cnt y de COFE, no me pareció prudente convocarlos en el día de hoy, dado que prácticamente ya estamos votando. En todo caso, podremos recibir por escrito las observaciones que ellos deseen hacer, pero no podemos dilatar más la votación del proyecto. De todas formas, estoy a lo que ustedes digan.

Asimismo, el doctor Pedro Narbondo nos hizo llegar por escrito las propuestas de redacción que formuló el jueves pasado, para el inciso tercero del artículo 93, y los artículos 34, 66 y 71.

A su vez, la Secretaría ha hecho un buen trabajo de análisis del proyecto y nos plantea correcciones de forma para cuando pasemos a votar. Esto es importante a los efectos de evitar lo que dije al inicio.

Propongo que la Comisión pase a intermedio por cinco minutos.

(Apoyados)

——La Comisión pasa a intermedio.

——Continúa la sesión

——La Comisión tiene el agrado de recibir a las señoras Iris Fregosi y Claudia Rivero y a los señores Leonel Revelese y Luis Bazzano, y al señor Marcelo Abdala, representante del Pit- Cnt.

Lamentablemente, la anterior visita se vio truncada, debido a un problema de algún integrante de esta Comisión.

Por lo tanto, como conocemos las observaciones de COFE y nos falta la visión global del Pit- Cnt con respecto a este proyecto, propongo que en primer lugar escuchemos al señor Marcelo Abdala en nombre del Pit- Cnt.

**SEÑOR ABDALA (don Marcelo).- Voy a ser muy breve porque, nobleza obliga, quiero relatar el proceso de discusión que el Pit- Cnt siguió en este caso.**

Los legisladores aquí presentes saben que, producto de un trabajo conjunto entre nuestro Pit- Cnt y nuestros compañeros de COFE, parte sustancial y medular de nuestra Central, el Pit- Cnt, antes de comparecer a diversas reuniones en el Parlamento, acordó priorizar cuatro grandes ejes de modificación del proyecto original, en el marco de una concepción que, sin pretender ser una verdad revelada ni la única razón, forma parte de nuestra idea de qué Estado necesitamos para promover el desarrollo productivo e industrial del país, de expansión de los derechos de nuestro pueblo, de redistribución de la riqueza y de profundización de la democracia. Es decir, habíamos planteado que el Estatuto del Funcionario Público -más estrictamente, la carrera administrativa y el marco de relacionamiento laboral de los trabajadores, principalmente de la Administración Central- debería formar parte de un debate público más grande que nos permitiera pensar en la reestructuración del Estado para ponerlo al servicio de un conjunto de transformaciones que tienen que ver con el desarrollo integral del país. En ese sentido, señalábamos cierto déficit. De todas maneras, intervenimos en el debate del proyecto de modificación del Estatuto del Funcionario Público, basándonos en cuatro ejes de trabajo.

Por eso quiero ser muy claro, porque sé que implico a nuestros compañeros de COFE. El Secretariado Ejecutivo del Pit- Cnt y la propia Mesa Representativa Nacional Ampliada, resolvieron por unanimidad -por

supuesto, para que haya unanimidad en una conceptualización tienen que haber participado nuestros compañeros de COFE; a su vez, tengo entendido que esto fue considerado en su comparecencia anterior a esta Comisión- que el proyecto que ahora está tratando la Comisión -y esta es la resolución casi textual que adoptó nuestro Pit- Cnt- ha tenido avances sustantivos con respecto al proyecto original y a los ejes de trabajo en que se basó en su momento nuestra Central. Obviamente, esta afirmación implica a nuestros compañeros y compañeras de COFE, a la totalidad de la Central y, nobleza obliga, es bueno que los legisladores que están trabajando en el diseño del proyecto sepan qué fue lo que aprobaron los máximos órganos de dirección de nuestra Central. Sin perjuicio de ello, y no por ser menos importante, nuestros compañeros de COFE nos transmiten que existen aspectos de mayor detalle que, obviamente, como están más involucrados en el quehacer de la Administración Central, vienen planteando como propuestas para que sean tenidas en cuenta.

En representación de la Central establecemos y queremos subrayar que este proyecto, en comparación con el original, ha tenido avances sustantivos, y nuestros compañeros de COFE plantearán algunos aspectos para mejorarlo aún más.

**SEÑOR REVELESE.- Tal cual lo manifestaba nuestro compañero, en la pasada sesión remarcamos que para nosotros eran muy importante los avances que logramos en los cuatro ejes sustantivos a través de la negociación en el ámbito parlamentario con la bancada oficialista. También fuimos críticos en el sentido de que entendíamos que esos avances lamentablemente no se produjeron en el ámbito natural, el de la negociación colectiva con el Poder Ejecutivo que, en general, ha dado escasos resultados.**

Venimos con el espíritu de señalar esos avances, y de señalar algunos elementos sobre los que, a nuestro entender, esta Comisión debe hacer esfuerzos para mejorar el proyecto. Por eso nos pareció importante que esta Comisión analizara nuestros aportes y pudiera insertarlos en dicho proyecto. Esto no lo decimos a título personal; lo dice nuestro Consejo Directivo y lo ha manifestado reiteradamente nuestra Asamblea Nacional de Delegados, que ha hecho una lectura política de la situación. Por lo tanto, vinimos para ver si podemos corregir y avanzar en otros aspectos. Por eso nos pareció importante que el señor Diputado Ibarra planteara que fuéramos tenidos en cuenta para mejorar el proyecto, y nos parecieron preocupantes las manifestaciones de algunos Diputados que sostuvieron que era esto, y que no había más; posteriormente, algunos Diputados de la fuerza política de Gobierno hicieron algunas precisiones que mejoran el clima. Para nosotros hasta el último momento en que el proyecto esté tratándose en esta Cámara y en el Parlamento existen posibilidades materiales de mejorarlo. Con esa impronta venimos, es decir, a buscar que se mejore el proyecto de ley por parte del partido de Gobierno, con los aportes que pueda hacer la oposición.

Planteamos agregar que la comisión que está instalada en el ámbito del Poder Ejecutivo necesita, a nuestro juicio, un aditivo que establezca: "[...] sin desmedro de la negociación colectiva que después se va a realizar".

Nosotros tenemos enormes expectativas de que este Parlamento y, sobre todo, esta Comisión, pueda entender la situación de regularización de cientos de compañeros que hoy tienen una precariedad laboral demasiado profunda. Hay muchos uruguayos que están trabajando para el Estado en régimen de precariedad y esta Comisión debe mejorar el texto en ese sentido.

Por otro lado, la licencia maternal debe ir en línea con la resolución de nuestro PIT- CNT y con las decisiones y recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud.

Finalmente, La rotación con carácter compulsivo nos deja muchas preocupaciones, porque puede ser tomado por cualquier gobierno de turno como un elemento de carácter represivo encubierto.

Estos son los cuatro ejes sobre los que daremos detalles.

Insistimos: vinimos con la vocación de reconocer los pasos sustantivos que se dieron, pero obviamente queremos mejorar el contenido de este proyecto.

**SEÑOR ABDALA (don Pablo).- Más allá de que hacen una valoración general positiva de los avances del proyecto, en función de que hemos recibido objeciones a algunos aspectos que no los satisfacen, querríamos saber si están en condiciones de hacer llegar a la Comisión algún texto sustitutivo o alternativo.**

Por otra parte, quisiéramos consultar sobre el alcance del estatuto, es decir, con el universo de funcionarios a los cuales se aplica. La Comisión tiene pendiente la resolución de este tema, y seguramente será motivo de debate en el día de hoy. En la sesión pasada recibimos dos asesoramientos de enorme jerarquía académica e intelectual de los doctores Cajarville y Delpiazzo que nos señalaron un problema de constitucionalidad en la aplicación del estatuto, en función de lo que dispone el artículo 59 de la Constitución de la República.

El proyecto de estatuto que estamos analizando tiene como propósito ser aplicado a los funcionarios de la Administración Central o del Poder Ejecutivo, pero como se sabe, sobre estos conceptos también hay diferencias en la doctrina, porque hay constitucionalistas y administrativistas que sostienen que Poder Ejecutivo y Administración Central son la misma cosa, y otros que marcan un matiz y entienden que el Poder Ejecutivo y la Administración Central hacen referencia a conceptos con amplitudes distintas. Ahora bien, como todos sabemos, el artículo 59 de la Constitución de la República establece que el Estatuto del Funcionario también se aplicará a otros organismos: la Corte Electoral, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas y los Servicios Descentralizados. Hay una diferencia entre el texto del proyecto y lo que mandata la Constitución, que esta Comisión tendrá que dirimir.

Entonces, nos interesaría saber si COFE ha tenido la oportunidad de conocer la opinión de los juristas que he mencionado y si tiene una posición o una visión a ese respecto, porque me parece un aspecto central que seguramente tendremos que dilucidar en el día de hoy.

**SEÑOR BEROIS.- Me gustaría que hicieran algunas consideraciones con respecto al artículo 29. En la comparecencia de los catedráticos se hicieron algunas objeciones con respecto a la obediencia del funcionario público al jerarca, y se marcaron las situaciones y conflictos que se pueden dar, sobre todo situaciones contrarias a derecho -ahí no habría problemas- y a la ética. Quizás una redacción sustitutiva ayudaría en este tema que puede generar algún inconveniente desde el punto de vista funcional entre el funcionario y el jerarca.**

**SEÑOR BAZZANO.- Nosotros no estamos de acuerdo con el cien por cien de lo planteado en el proyecto en su etapa actual de discusión. Nosotros entregamos un documento y seguimos sosteniendo algunos argumentos, pero no venimos aquí a evocar un largo debate que dimos hace más de un año. Subrayamos que en algunos aspectos fundamentales encontramos avances muy positivos, pero pensamos que podrían ser incluidos algunos temas, que no están en franca contradicción con el espíritu del proyecto de ley; no son cuestiones que puedan hacer desmoronar el cuerpo del futuro Estatuto del Funcionario Público.**

En primer lugar, nos vamos a referir a un aspecto que no forma parte del estatuto, sino que es una disposición transitoria. Me refiero a la cláusula A) que permite pasar a provisoriato a varios cientos de trabajadores con contratos temporales de derecho público, que fue una solución que se encontró en la Ley de Presupuestos o en la Rendición de Cuentas. Nos referimos a los funcionarios que ingresaron por los artículos 52 y 55 de la Ley de Presupuestos, o por los artículos 6º y 105 de la Ley Nº 18.834. Nosotros pensamos que esa cláusula debería extenderse a todos los contratos temporales de los funcionarios que ingresaron mediante concurso a través de la ventanilla única diseñada por la Oficina Nacional de Servicio Civil; estamos hablando de unos cuantos cientos más, no demasiados. Creemos que es de orden dar la posibilidad de resolver la escasez de recursos humanos que tiene la Administración a través de esa vía. Cabe agregar que se respeta el principio de la economía en la administración porque estas personas ya pasaron por un proceso de selección y tienen experiencia acumulada, por lo que aspiramos a que se les dé la misma posibilidad que al resto, o sea, que pasen a un provisoriato por seis meses y, al final de ese proceso, sean evaluadas para ver si efectivamente pueden ocupar un cargo presupuestado. Inclusive, hay algunos trabajadores que por el artículo 53 de la Ley Nº 18.719 figuran como contratos temporales, pero llevan casi cinco años trabajando para la Administración. Me refiero a un colectivo importante de trabajadores del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, que ingresaron en 2008: en su momento fueron becarios, después se les terminó la beca, durante 2010 quedaron en una situación extraña, y en los primeros meses de 2011 dieron concurso e ingresaron por el mencionado artículo 53, que estaba vigente a partir del 1º de enero. Estamos hablando de trabajadores del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, que en su momento eran cien, pero algunos han renunciado.

Esto ya lo hemos planteado en la Oficina Nacional de Servicio Civil, en el ámbito de la negociación colectiva de la rama, adonde concurren COFE y el Poder Ejecutivo. En Servicio Civil tomaron nota de la propuesta y nos dijeron que iban a estudiarla. Nosotros les adelantamos que la estábamos planteando en la Comisión de

Presupuestos de la Cámara de Diputados, que la estábamos conversando con los parlamentarios y no encontramos resistencia, ni mucho menos, en la medida en que está en consonancia con lo que en algún momento planteó la propia Oficina Nacional de Servicio Civil: que cada vez debería haber menos contratos temporales de derecho público y más funcionarios presupuestados para atender las necesidades permanentes dentro de la Administración Pública.

En cuanto a la licencia maternal, en el estatuto se prevé una de trece semanas; nosotros planteamos que ese plazo debería extenderse para estar en consonancia con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud. Es más, tenemos entendido que se está discutiendo una licencia maternal de un mínimo de catorce semanas, en función del Convenio Nº 183 de la OIT.

Tenemos varias diferencias en torno a lo que se incluye del tema salarial en el proyecto de ley. Me refiero particularmente a la cantidad de componentes variables que hacen al salario -por lo menos tres- dentro de la retribución de los funcionarios públicos en el futuro. En ese sentido, pensamos que por lo menos debería haber una garantía salarial, y remitirnos expresamente a la negociación colectiva con los trabajadores. Ustedes me dirán que hay un artículo de libertades sindicales, que hay legislación vigente en ese sentido, que existe una ley de negociación colectiva y que tenemos homologados los convenios internacionales de la OIT. No obstante, nosotros seguimos insistiendo en que sería bueno que existiera una referencia expresa: "sin perjuicio de lo que se acuerde, se discuta o se negocie en los ámbitos previstos por la ley respectiva".

En cuanto a la rotación, pensamos que los términos en que están redactados los artículos respectivos hacen que la situación del trabajador sea muy vulnerable. En principio, la rotación puede ser interesante; en algún momento hemos dicho que estamos de acuerdo con que los funcionarios sean de la Administración y no de una unidad ejecutora o de un Ministerio. Nos parece bien abrir la cancha, pero para esto se necesita contar con la aquiescencia del funcionario involucrado.

Algunos de estos planteos son de muy fácil redacción; con gusto podemos acercarles algún texto a los efectos de incorporarlo al debate de esta Comisión.

**SEÑOR PRESIDENTE.- Con respecto al numeral 3) del artículo 29, que establece: "Dar cumplimiento a las determinaciones de sus superiores jerárquicos que no sean contrarias al derecho y a la ética", cuando el doctor Cajarville compareció a esta Comisión, hizo algunas observaciones. En dicha oportunidad el doctor Cajarville manifestó: "En mi anterior comparecencia llamé la atención en que aquí está en juego nada menos que el problema de los límites a la obediencia debida, que es no de los problemas de más difícil solución, pero que de ninguna manera puede solucionarse admitiendo que el funcionario subordinado, en cualquier caso, pueda abstenerse de cumplir una orden diciendo que esa orden es ilegítima, contraria a derecho o contraria a la ética. Ese es un juicio que, salvo en casos extremos -eso es lo difícil de regular-, no puede admitirse, es decir, que el funcionario pueda decir livianamente: 'A usted no le obedezco porque lo que me dice es contrario a derecho, contrario a la ética o a mi ética'. Sin duda, es un tema que no es fácil de regular, como llamé la atención en mi anterior comparecencia. Pero creo que lo que no se puede hacer es admitir que en cualquier caso un funcionario puede invocar el derecho o la ética, o su opinión sobre el derecho y la ética, para desobedecer una orden".**

Luego que el doctor Cajarville hace esta afirmación, con mucho respeto le dije que nos plantea un problema y no nos ofrece una solución. Entonces, el doctor Cajarville responde: "El tema de los límites de la obediencia debida es uno de los problemas más difíciles de solucionar.- En general, para los casos de rutina -llamémoslo así; no nos refiramos a los casos extremos de la obediencia debida- se establece que si el funcionario entiende que lo que se le ordena es contrario a derecho o a la ética, puede pedir que se le reitere la orden por escrito. Con esa salvedad, el funcionario, en los casos de rutina, salva su responsabilidad. Si se le quiere hacer responsable tendrá la prueba de que no hizo más que obedecer una orden de aquel que se la podía dar. Después se puede presentar otro problema. Por ejemplo, si yo soy militar y me mandan torturar o matar a alguien, por más que me lo ordenen por escrito, yo no excluyo mi responsabilidad. Esos son los casos difíciles de regular.- Creo que en una regulación del estatuto del funcionario no hay que pensar en casos extremos, pero se podría establecer expresamente lo que muchos estatutos determinan, es decir, que si el funcionario entiende que la orden que recibe es contraria a derecho o a la ética, está habilitado a pedir a su jerarca una orden por escrito, y el jerarca deberá reiterarla si quiere que se cumpla". Me parece que a esto se refería la pregunta del señor Diputado Berois.

**SEÑORA RIVERO.- Sería muy atrevido de nuestra parte determinar si el ámbito de aplicación corresponde a la Administración Central o al Poder Ejecutivo. Se trata de un aspecto legal, de lo que ya hablaron dos personas de reconocida trayectoria. Creemos que no nos corresponde entrar en esa distinción -que es muy discutida en la doctrina y en la jurisprudencia- entre Poder Ejecutivo y Administración Central. Entiendo que es muy importante que se afine ese concepto porque va a traer problemas.**

Con respecto a la obediencia debida, es claro el límite constitucional: la obediencia debida termina cuando empieza el delito. Cuando elaboramos nuestro propio proyecto de estatuto del funcionario público nosotros tuvimos una larga discusión y llegamos a la conclusión de que la obediencia debida es un instituto aplicable a los militares, pero no a los civiles.

Este proyecto sigue manteniendo muchos conceptos de ética, que discutimos en la Dinatra. En esa oportunidad, dijimos que el concepto de ética es dinámico, subjetivo: lo que para mí puede ser ético, para quien lo está juzgando puede que no lo sea. Nosotros pedimos que se eliminen todos los elementos subjetivos no definidos para evitar problemas, teniendo en cuenta que este estatuto va a trascender por muchos años.

Por lo tanto, entendemos que la obediencia debida no es aplicable a los funcionarios civiles, pero esto no quiere decir que podamos decir a todo el mundo: "Objeto tu decisión". En nuestra tarea diaria debe cumplirse con lo que se nos dice, aunque con un límite. No es para la tarea cotidiana que nos podemos negar a realizar una tarea por una cuestión de ética, sino para casos extremos.

También discutimos acerca del límite en la DGI. En nuestro proyecto teníamos una redacción alternativa y pedimos a Servicio Civil que la considerara. En la DGI los funcionarios respondemos con nuestro patrimonio, y cuando no tenemos órdenes por escrito, cuando llega el momento de arremeter contra nosotros, no tenemos de dónde agarrarnos porque, aunque las decisiones las toman los mandos medios, como no queda registrado en ningún lado, nosotros quedamos embretados. Lo que nosotros pedimos es que el funcionario tenga derecho a pedir la orden por escrito. Si se tratara de una orden urgente y no se pudiera dar por escrito, planteamos que se haga dentro de las cuarenta y ocho horas, de modo de tener algo que nos respalde. Los funcionarios comunes y corrientes quedamos expuestos; muchas veces los mandos medios no dan la cara por sus decisiones y los jerarcas máximos cambian. Los que seguimos en la gestión somos los funcionarios de carrera. Entonces, estamos pidiendo un resguardo para los casos extremos, no para la orden diaria; no estamos pidiendo que nos digan por escrito que atendamos el teléfono.

**SEÑOR ASTI.- En cuanto al ámbito de aplicación, no solamente se trata de definir si refiere a la Administración Central o al Poder Ejecutivo, porque de acuerdo al artículo 59 de la Constitución de la República, también puede abarcar a otros Poderes del Estado y a los Servicios Descentralizados, que no tienen dependencia del Poder Ejecutivo.**

**SEÑORA FREGOSI.- Cuando mi compañero Bazzano se refería a la variabilidad del salario, también planteó que se pusiera énfasis en la negociación colectiva. Este aspecto está vinculado específicamente al artículo 36.**

Como hicimos la última vez que concurrimos, queremos plantear que el artículo 36 establece cómo el Poder Ejecutivo instrumentará los mecanismos de regulación de la variabilidad del salario. Creemos que la redacción es un poco cerrada y solicitamos que se agregue al final de la frase, previa coma, "sin perjuicio de la negociación colectiva", en virtud de algunas dificultades que tenemos como funcionarios del Estado.

Todos saben que el salario se define a través de la Rendición de Cuentas y que existe la Ley de Negociación Colectiva; todo lo que se negocie respecto al salario tendrá que implementase en la Rendición de Cuentas. En esa combinación de leyes, nos preocupan algunas dudas que han surgido extraoficialmente, no de la Confederación ni del PIT- CNT, sino de parte de asesores de algunos parlamentarios, respecto a si el salario es negociable.

Para nosotros la Ley Nº 18.508 de Negociación Colectiva es clara en cuanto a las condiciones de trabajo y a que el salario es una de ellas. Por eso, entendemos que la negociación corresponde, y que se implementará en la próxima Rendición de Cuentas, porque es el mecanismo que el Estado tiene para habilitar el gasto. El artículo 36 establece que las redistribuciones relacionadas al componente ocupacional y funcional y las de

carácter variable o coyuntural relativo a actividades calificadas se definirán por el Poder Ejecutivo. Con esta redacción es difícil, aunque en todas estas instancias se nos ha expresado que esto es sin desmedro de la ley de negociación colectiva. Sabemos cuál es la intención de la bancada de Gobierno, y que evidentemente todo el mundo reconoce la ley, pero el Estatuto tiene una proyección de varios años y nos preocupa la interpretación que se le pueda dar dentro de quince años. Es un cambio de redacción mínimo, que no daña pero que daría pautas claras y garantías a los trabajadores.

Como decía el compañero Bazzano, también está la cláusula de las disposiciones transitorias que faculta al Poder Ejecutivo a la regularización de los contratos temporales. Estamos pidiendo que se agregue el artículo 53, que queda por fuera de esta instrumentación. A su vez, queremos que quede constancia de que lo que nos han trasladado es que el "Facúltese" es un tema de redacción y que hay voluntad política para la regularización. Nos interesa que este espíritu quede establecido, independientemente de la redacción.

La última vez que concurrimos a la Comisión planteamos que la aplicación de este Estatuto contradice algunas normas que regulan a los compañeros de Inspección de la DGI y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como las relativas a horas extras, exclusividad y demás. Los compañeros pensaban solicitar una entrevista para plantear su situación.

En la misma línea, tenemos a los compañeros docentes del Ministerio de Turismo y Deporte, ya que el Estatuto contradice la ley que los regula. Como docentes, tienen el mismo régimen que los de Primaria respecto a licencia, salarios, etcétera. Este Estatuto contradice esa normativa, así como los años que tienen de ejercicio de la docencia y de equiparación. Ellos también solicitaron una entrevista con la Comisión.

**SEÑOR PRESIDENTE.- Recibimos esa solicitud e informamos a los miembros de la Comisión, pero como hoy recibíamos a la delegación de COFE y del PIT- CNT, que representan a estos conglomerados, nos pareció que sus propuestas podían quedar establecidas por ustedes.**

**SEÑORA FREGOSI.- Los compañeros tienen un manejo más fluido de la normativa y de la contradicción; nosotros solo tenemos los conceptos.**

A grandes rasgos, los compañeros están equiparados a los docentes de Primaria, con las licencias y los beneficios respectivos. Son docentes que trabajan en las plazas de deporte de barrios carenciados. Ellos tienen un régimen de licencias y algunos beneficios por el desgaste de la función y por el lugar crítico en el que trabajan. El proyecto de Estatuto deroga algunos de estos derechos que ellos ya tienen. Por ejemplo, el Estatuto establece licencias por, como máximo, veinte días. La palabra "máximo" los perjudica.

Ellos plantean que diga "como mínimo" veinte días porque, al estar equiparados a los docentes del CODICEN, tienen más días de licencia. Se podría dictar una disposición transitoria que deje una ventana abierta para que no pierdan estos derechos.

**SEÑOR SÁNCHEZ.- En ocasión de la Rendición de Cuentas anterior, el Ministerio de Turismo y Deporte propuso incluir un artículo que le permitiera resolver la situación de sus funcionarios.**

Quiero recordar algunas cosas.

En primer lugar, el régimen especial de licencias de los docentes del Ministerio de Turismo y Deporte se aplicaba a todos sus funcionarios. Ese fue uno de los motivos del conflicto que se había establecido en el Ministerio.

En segundo término, los docentes que trabajan en las plazas de deporte tienen mayor actividad cuando la escuela o el liceo están cerrados. Es decir, los niños y los adolescentes hacen más uso de las instalaciones deportivas públicas del barrio cuando no tienen clase. Entonces, en el Ministerio se estaba procesando una discusión acerca de cuándo los funcionarios se podían tomar la licencia.

Hasta ese momento, los funcionarios se tomaban la licencia en verano e iban a trabajar a instituciones deportivas privadas, con lo cual el Ministerio de Turismo y Deporte se quedaba sin funcionarios para atender la mayor demanda y debía contratar zafrales. En esa oportunidad, el Ministerio de Turismo y Deporte entendió que incluyendo un artículo en la Rendición de Cuentas resolvería este problema.

Luego de idas y venidas, nosotros retiramos ese artículo propuesto por el Ministerio, a efectos de que se trabajara en una mesa de negociación. Mi pregunta es cuáles han sido los resultados de esa negociación y en qué situación se está.

En las reuniones que hemos tenido con los funcionarios, ellos reconocen que, más allá de lo que diga la ley, el sistema de licencias se ha desvirtuado, por cómo se computan los días, etcétera.

Además, existía ese elemento complejo de que muchos docentes tomaban licencia, justamente, cuando había mayor demanda en las plazas de deportes. Ya que los docentes enviaron una nota para ser recibidos, es interesante saber qué avances hubo en ese tema complejo de compatibilizar los derechos de los funcionarios con los de los usuarios de las plazas de deportes para que el Ministerio pueda brindar los servicios.

**SEÑORA FREGOSI.- Quiero aclarar que el escalafón J es docente. No hay nadie mejor que el involucrado directo para hacer la interpretación; y en este caso traslada la opinión Cofe. Esto es aplicable solo al escalafón J y el resto de los funcionarios del Ministerio tienen el régimen convencional, no el del escalafón J.**

Es cierto que desde hace aproximadamente un año hemos tenido varias instancias de negociación con el sindicato docente del Ministerio de Turismo y Deporte para instrumentar los mecanismos de la licencia a fin de no perjudicar el servicio, porque es verdad que en verano es cuando más se trabaja. Eso está bastante resuelto ya que se están tomando licencia cuando el servicio no se ve afectado.

Últimamente, las negociaciones bipartitas se han agotado porque el artículo correspondiente del nuevo proyecto de estatuto es claro y establece un máximo de veinte días y, por ende, la ley que los equiparaba con los docentes de Primaria del Codicen quedaría derogada. Ellos plantean que desde que han asumido han estado vinculados a la ley docente y a partir de este nuevo artículo, según la interpretación que da el Ministerio de Turismo y Deporte, perderían todos sus derechos respecto de la licencia. Lo que están planteando es que, si bien están en ámbitos de negociación y diálogo para instrumentar los mecanismos de la licencia, son conscientes de cuándo la tarea es mayor y están dispuestos a someterse al régimen de mayor labor en el verano ubicando su licencia en otro momento; cercenarla a la mitad los perjudica.

**SEÑOR ASTI.- Como decía el señor Diputado Sánchez, este tema ya fue discutido y en este régimen se involucra a los no docentes. Lo que se discutió en el Parlamento fue respecto al escalafón J -docente- pero para quienes no ejercen tareas como docentes, por ejemplo, Directores de Área que habían entrado como docentes y están cumpliendo otra tarea.**

También quiero señalar que la equiparación de los docentes proviene de la época en que los funcionarios de educación física prestaban servicios docentes en Primaria y en Secundaria. Ahora no es así y, por lo tanto, no existe esa vinculación con los horarios de la educación.

**SEÑOR ABDALA (don Marcelo).- Quiero pedir disculpas porque tengo que retirarme para participar de una asamblea que tiene que resolver el conflicto de la industria láctea.**

**SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos su presencia.**

**(Se retira de sala el señor Marcelo Abdala)**

**SEÑORA RIVERO.- Con respecto al tema de la Dirección General Impositiva y la Dirección Nacional de Aduanas, se incluye una disposición transitoria -literal b)- que los excluye del Capítulo VI, Título II. Ya nos referimos a esto anteriormente: solamente los excluye de este estatuto en lo que refiere a funciones de administración superior, es decir, de conducción**

Ocurre que la DGI tiene una norma específica, que desde el punto de vista legal, por más que se sancione este estatuto, entiendo que sigue subsistiendo, ya que es específica. Además, es prácticamente igual a lo que se está planteando hoy, nada más que no está el tema del Gerente, porque ellos tienen otro sistema de encargaturas.

Como Cofe, decimos que toda la conducción, toda la carrera -aunque la carrera es de enanos porque llega hasta antes del Director de Departamento- e, incluso, las funciones, deben ser concursadas. En eso estamos todos de acuerdo, y nos preocupa que se excluyan estas dos oficinas que son bastante importantes. La situación de la DGI podría estar salvada si se entiende que la regla específica subsiste, ya que el concurso fue establecido en una ley de Rendición de Cuentas; sin embargo, en el caso de la Dirección Nacional de Aduanas, no es así. Y lo que están haciendo aquí es avalar la reestructura de casi setenta personas puestas a dedo con sueldos promedio de US$ 5.000. Eso está pronto casi para firmar. Estamos habilitando situaciones de ese tipo.

Queremos concurso en todos los niveles de la carrera y también en esto que no consideramos carrera sino función, y no estamos de acuerdo con el nivel que se está llevando.

Por otro lado, hay regímenes especiales y específicos que, debido a la tarea, tienen algunos beneficios que deben ser mantenidos. Pero, ¡atención!, porque estamos abriendo otras posibilidades, como ocurre en el caso de la aduana. Por lo tanto, no entendemos la necesidad de excluir específicamente del punto que involucra a la administración superior, a la DGI -porque tiene un régimen especial- ni a la Dirección Nacional de Aduanas, a la que dejamos a la deriva.

**SEÑOR BAZZANO.- Quiero insistir en el régimen especial de los docentes del Ministerio de Turismo y Deporte. Desde hace muchísimos años, ellos están equiparados con Primaria, desde el punto de vista salarial y del resto de las condiciones de trabajo. Estamos enterados de que, efectivamente, esto se discutió cuando se debatió la Rendición de Cuentas y se optó por abrir instancias de negociación y diálogo; el problema es que esa negociación se está zanjando por la vía de este proyecto de ley. Creo que si hay buena voluntad -efectivamente la hay de parte de los trabajadores- en cuanto a buscar algún régimen de licencias que no entorpezca el trabajo -fundamentalmente de las plazas de deporte y también de otro tipo de actividades durante la época de verano- sería bueno mantener ese beneficio que los trabajadores tenían, en tanto docentes. Pensamos que la oportunidad sería en una disposición transitoria exceptuando a los trabajadores equiparados con regímenes diferentes.**

**SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de la delegación.**

(Se retira de sala la delegación del PIT- CNT)

——Como lo ha manifestado la bancada oficialista, se pretende aprobar este proyecto en las primeras sesiones del mes de mayo. Teniendo en cuenta que es un tema muy complejo, no podemos terminar legislando en Sala.

Por lo tanto, propongo no votarlo hoy y reunirnos nuevamente el jueves 2 de mayo, a la hora 9. De esta manera, el proyecto se estaría votando en el plenario el 14 o 15 de mayo, con lo cual se estaría cumpliendo con los compromisos asumidos.

(¡Apoyados!)

——A continuación, recibiremos a la última delegación.

**(Ingresa a Sala una delegación del Instituto de Derecho Administrativo de la Universidad de la República)**

——La Comisión da la bienvenida a una delegación del Instituto de Derecho Administrativo de la Universidad de la República, integrada por su Director, doctor Felipe Rotondo, y su Secretario, doctor Carlos Labaure.

La delegación reflexionará sobre los dos proyectos originales que luego fueron resumidos en uno solo, y luego algunos Diputados harán preguntas.

**SEÑOR ROTONDO.- Es un gusto estar aquí.**

En primer lugar, quisiera aclarar que hasta hace poco el doctor Carlos Delpiazzo fue Director del Instituto y yo lo sustituí. La Mesa es nueva; nosotros dos asumimos hace poco tiempo. Como participé de un informe que hizo el Instituto, conozco los dos proyectos del Poder Ejecutivo que la Comisión consideró anteriormente.

Debo decir que en este proyecto único hay una notoria mejora desde el punto de vista jurídico, sobre todo, en los conceptos -no estoy hablando de los detalles-, respecto a los dos proyectos anteriores, incluyendo a determinadas personas como funcionarios públicos que antes no eran consideradas como tales.

También se ha mejorado la noción de funcionario público, sobre todo, determinando que es a los efectos del presente Estatuto. De manera que no está brindando una noción general de funcionario público, sino que se atiene a este Estatuto.

Asimismo, me parece correcto que al eliminar alguna norma vinculada con las derogaciones, no se derogue el artículo 56 de la Ley Nº 15.809, que establece que el ejercicio de la función pública en tareas permanentes debe efectuarse en cargos presupuestales y bajo el sistema de la carrera administrativa. Entendemos que desde el punto de vista jurídico- constitucional y de organización administrativa, esto es realmente correcto.

De todas maneras, para nosotros, se mantienen algunos aspectos que no son los mejores. Voy a seguir un orden tradicional, por artículo, y me parece conveniente que si el doctor Labaure quisiera agregar algo, lo hiciera simultáneamente.

La Secretaría de la Comisión, que fue muy amable para combinar la fecha de nuestra presencia aquí, nos envió la documentación correspondiente al año pasado. Por lo tanto, leímos las exposiciones que hicieron los doctores Delpiazzo y Cajarville; me refiero a ellos especialmente dada su condición de colegas y profesores de Derecho Administrativo.

Evidentemente, hay algunos aspectos a los que ellos se refirieron que se mantienen como, por ejemplo, temas presupuestales, lo que entiendo muy bien, pero, estrictamente, no deben estar en el Estatuto, sino en la Rendición de Cuentas. Me refiero específicamente a los escalafones y a la parte de retribuciones. El otro punto es la función de la Dirección superior. Prefiero mencionarlos ya porque creo que son los dos grandes aspectos en los que se incluyen tres niveles muy importantes, que realmente inciden en la carrera de los funcionarios.

También vi otro tema que es bastante complicado y es que este Estatuto dice "Administración Central". El artículo 60 de la Constitución hace referencia a la Administración Central, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados. Por lo tanto, deja a la Administración Central en un sentido que puede entenderse como Administración Nacional. Yo envié esta documentación a un colega amigo y me preguntó cómo se establecía la Administración Central y luego aparecía signando el Poder Ejecutivo. Él pensó que Administración Central se refería a lo que podríamos llamar Administración Nacional, porque el artículo 3º incluía la Corte Electoral y el Tribunal de Cuentas, porque luego se habla del Poder Ejecutivo. Pero uno se da cuenta de que se trata de Administración Central en el sentido más usual y más común en el Uruguay, que es hablar del Poder Ejecutivo y sus dependencias.

Cuando los doctores Cajarville y Delpiazzo concurrieron a la Comisión en los meses de noviembre y diciembre dijeron que este era un punto que no se ajustaba al artículo 59 de la Constitución. De acuerdo con este artículo, el Estatuto es una ley. El doctor Korzeniak habla de Estatuto General porque, precisamente, parte de la base de un estatuto cuyos preceptos se aplicarán a los funcionarios dependientes que establece la Constitución. Mientras esperábamos para participar de la sesión busqué alguna disposición que tratara de solucionar eso; después se las voy a decir, pero no estoy convencido. Desde nuestro punto de vista, hay una cantidad de proyectos que no presentarían ningún inconveniente para que se aplicaran a los funcionarios de la Corte Electoral y del Poder Judicial, salvo a los Magistrados. Me refiero, por ejemplo a los derechos, deberes y requisitos para ingresos, etcétera.

Ahora analizaremos cada una de estas disposiciones.

Con respecto a los artículos 1º y 2º, el problema es el que acabo de decir: circunscribe este Estatuto a la Administración Central, al literal A) del artículo 59, y deja de lado los restantes apartados.

**SEÑOR ASTI.- Con el doctor Cajarville nos entendimos bastante en su comparecencia anterior respecto al artículo 59 de la Constitución y el efecto que tendría la aprobación de este proyecto, más allá de las correcciones con respecto a "Administración Central" o "Poder Ejecutivo".**

Después de poner en forma más prolija que el ámbito es para la Administración Central, dependiente del Poder Ejecutivo -o el término que mejor se adapte-, nos quedaría el problema que mencionaba el doctor Cajarville, que es la teoría constitucionalizante. Me refiero a que, por el artículo 59, funcionarios de otros organismos podrían ver la posibilidad de exigir el cumplimiento de sus derechos -difícilmente de sus obligaciones-, que aquí están consagrados, mirando a la Administración Central dependiente del Poder Ejecutivo, o sea Presidencia y Ministerios. Para nosotros el ámbito de aplicación es fundamental, y por eso era importante buscar alguna solución. El doctor Rotondo adelantó que podría haber alguna solución.

**SEÑOR SÁNCHEZ.- Creo que hay dos conceptos en debate. El primero es a qué nos referimos cuando hablamos de Administración Central.**

En realidad, quiero hacer referencia al artículo 59 de la Constitución, que claramente dice: "La ley establecerá el Estatuto del Funcionario sobre la base fundamental de que el funcionario existe para el funcionario y no la función para el funcionario". Mi pregunta a los doctores que nos visitan es si esta redacción de la Constitución con respecto a la ley se refiere a que debe ser una, o al aspecto normativo que debe regular la función estatutaria, es decir que para que exista esta relación estatutaria debe ser por ley. No se establece que habrá una única ley, o que el Estatuto del Funcionario será una ley. Dice que la ley establecerá el Estatuto para los funcionarios dependientes que se establecen en el artículo 59.

Según nos han informado, a partir de la modificación de la Constitución en el año 1952 se abandona la idea de estatuto único y se admite la idea de estatutos múltiples, como los que existen en la realidad. De hecho, la ley que estamos modificando, el Estatuto del Funcionario Público, rige solo para algunos funcionarios. El resto se rige por una serie de decretos o leyes diferentes. Por lo tanto, hasta el día de hoy toda nuestra estructura jurídica sería inconstitucional si la interpretación que hacemos del artículo 59 es que debe ser una única ley. Otra posibilidad es que la Constitución esté haciendo referencia a cuál es el instrumento legal para los diferentes literales en cuanto a la regulación estatutaria entre la Administración y los funcionarios.

**SEÑOR ROTONDO.- El señor Diputado Sánchez acaba de hablar de dos temas. Uno de ellos refiere a la Administración Central, tema que se ha discutido siempre.**

En el sentido vulgar -disculpen el término-, como persona de la calle, entiendo que depende del Poder Ejecutivo, pero en la Constitución no siempre es así, no siempre aparece de la misma manera. Si observan, el artículo 60 de la Constitución dice: "La ley creará el Servicio Civil de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados [...]". Entonces, ¿quiénes están comprendidos allí? Obviamente, los Gobiernos Departamentales quedan afuera porque no son Administración Central, pero quedaría incluido todo lo que el doctor Cassinelli Muñoz llamaba "Administración Nacional", o sea, los Poderes de Gobierno -utilizando las palabras del doctor Jiménez de Aréchaga-: la Corte Electoral, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Tribunal de Cuentas pero, usualmente, no es esa la terminología.

**SEÑOR GANDINI.- Son los órganos del Presupuesto Nacional.**

**SEÑOR ROTONDO.- Los órganos del Presupuesto Nacional no porque, por ejemplo, están los organismos del artículo 220 de la Constitución, los Entes Autónomos de Enseñanza que, en materia estatutaria, tienen su propio régimen; no están en la Administración Central.**

Con respecto al tema de estatutos múltiples y no múltiples, quiero hacer un comentario. Alguna vez un estudiante me dijo que otro decía que yo preguntaba una cosa rara en los exámenes sobre "estatutos móviles", en lugar de "múltiples". En realidad, desde la Constitución de 1952 hay estatutos múltiples. ¿Qué quiere decir? Que hay un Estatuto central, que es el que estamos considerando ahora. Yo le llamaría así; no de la Administración Central sino "Estatuto central", pero la Constitución establece otros estatutos. Cada Ente de enseñanza lo aprueba por Reglamento, de acuerdo con el artículo 204 de la Constitución; cada Cámara lo aprueba para sus funcionarios de acuerdo con el artículo 105 de la Constitución; cada Ente Autónomo

Industrial y Comercial lo proyecta y el Poder Ejecutivo lo aprueba por decreto, de acuerdo con el artículo 63 de la Constitución. Entonces, ¿a qué se refiere la multiplicidad de Estatutos? Fíjense que la ANEP -antes Conae- modificó normas legales. ¿Por qué? Porque hasta el año 1952 el Estatuto del profesor de Secundaria se aprobaba por una ley de 1947, pero luego la Constitución deslegalizó determinados temas como, por ejemplo, los Entes de Enseñanza.

O sea que hay Estatutos que no se aprueban por ley como los de los Entes Autónomos Industriales y Comerciales y los de los Entes de Enseñanza. Dejo de lado los Gobiernos Departamentales porque eso tiene su acto legislativo departamental.

Me parece más importante la otra pregunta del señor Diputado Sánchez en cuanto a si donde dice "ley" es una ley o podrían ser muchas leyes. Ley es igual a acto legislativo -por así decirlo- como expresión de voluntad del Estado a través del procedimiento de hacer las leyes.

Personalmente lo entiendo así. El artículo 59 de la Constitución dice: "La ley establecerá [...]" y luego dice: "Sus preceptos [...]", que no pueden ser de muchas leyes sino de una ley. Además, me remito al reciente comentario que el doctor Korzeniak -que ya cité- hizo sobre la Constitución. Inclusive con humor habla del Estatuto general; es un Estatuto general único.

Una ley puede ser modificada por otra ley, pero fíjense que el artículo 59 de la Constitución -que ustedes lo repiten en este proyecto- dice que los militares, policiales y diplomáticos se regirán por leyes especiales. De lo contrario, habría leyes especiales para todos.

El literal A) del artículo 59 dice: "Del Poder Ejecutivo, con excepción de los militares, policiales y diplomáticos, que se regirán por leyes especiales". ¿Por qué leyes especiales? Porque son leyes especiales para esos funcionarios.

El literal E) dice: "De los Servicios Descentralizados, sin prejuicio de lo que a su respecto se disponga por leyes especiales [...]". O sea que cuando la Constitución quiso que hubiera una especialidad respecto a determinados funcionarios lo dijo en este apartado.

Siempre digo en clase que soy el primero que me puedo equivocar, no voy a dar cátedra allá y menos aquí, pero personalmente entiendo que es un único acto jurídico legislativo que comprende a todos, inclusive hasta por un principio de igualdad, para que no haya un tratamiento distinto, salvo en lo que sea necesario para los funcionarios. ¿Por qué van a tener requisitos de ingreso diferentes? En el caso de los Servicios Descentralizados, como estará aprobándose por ley, pueden tener particularidades -piensen en los Servicios Descentralizados Industriales y Comerciales-, algo que no se da en el caso de la Administración Central.

Quizás no contesté la pregunta que formuló el señor Diputado Asti.

Siento -creo que el doctor Labaure también- que tenemos que tratar de contribuir a mejorar las cosas, y con ese espíritu uno viene aquí. Por lo menos así lo sentimos cuando ayudamos al Instituto a hacer un informe, y vi que hay muchas cosas que ustedes tuvieron en cuenta.

Hace un rato escribí esta propuesta, pero no estoy del todo conforme. Podría decir: "Se aplicará, asimismo, a los funcionarios de los organismos y órganos previstos en el artículo 59 de la Constitución" -hasta ahí no habría problemas; ahora viene la parte que sería clave- "sin perjuicio de las normas específicas que le correspondan". Estoy tratando de que sean incluidos, pero esa segunda parte de la frase no me convence porque con esto estoy permitiendo que haya otras leyes.

De todas maneras, parto de la base de que hay una cantidad de Capítulos del proyecto que creo que no hay ningún inconveniente en que se apliquen a todos los funcionarios de la Administración Central, no en el sentido del Poder Ejecutivo sino del artículo 59 de la Constitución, como por ejemplo requisitos de ingreso, derechos y deberes, etcétera.

Quizás el problema esté en las normas presupuestales que figuran acá. Estas, por no ser propias de un Estatuto, quizás sean las que más "molesten" -entre comillas-, las que más consecuencias negativas tengan si se aplicaran a otros organismos que no sean la Administración Central, o sea que puedan tener sus propios regímenes presupuestales y que eso choque si se los incluya acá.

Quiero que quede claro que comprendo el problema, los aspectos no jurídicos, pero no los estoy diciendo porque no nos corresponde a nosotros hacerlo.

**SEÑOR ABDALA.- Escuchando con mucha atención al doctor Rotondo y esa fórmula alternativa o variante que recién planteaba, me surge una duda. De acuerdo con lo que se ha venido exponiendo y lo que manifestaron en la Comisión los doctores Cajarville y Delpiazzo, el artículo 59 parecería estar referido a un Estatuto, establecido por ley, que se aplicaría a los organismos taxativamente establecidos aquí en función del concepto del Estado como persona pública mayor, esto es, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral. Supongo que incluye a los Servicios Descentralizados porque tienen un nivel de autonomía menor que los Entes Autónomos Industriales y Comerciales, pero hace la salvedad para los Servicios Descentralizados de que allí se pueden establecer normas especiales que regulen el Estatuto de sus funcionarios**

Por ejemplo, en el caso de Antel, si mañana aplicáramos a rajatabla el artículo 59, a mi juicio este Estatuto debería alcanzar a sus funcionarios, salvo que una ley dispusiera especialmente lo contrario o que eventualmente estableciera un Estatuto para los funcionarios de Antel. Pero esa salvedad no la hace para los demás organismos. Entonces, se me ocurre que esa variante establecida con carácter general puede apartarse del mandato constitucional establecido en el artículo 59.

Razono esto y también lo pregunto; por supuesto que el doctor Rotondo sabe mucho más que yo de esto.

(Ocupa la Presidencia el señor Representante Berois)

—Esa salvedad que él establece puede resolver el problema coyuntural que tenemos planteado en el ámbito de esta Comisión ya que en parte cumple con la Constitución con relación a los Servicios Descentralizados, pero parecería que en parte se aparta con relación a los demás organismos, si tomamos en sentido estricto lo que establece el artículo 59. Además, parecería ser muy específico en la enumeración que hace.

**SEÑOR SÁNCHEZ.- Agradezco la respuesta con respecto al artículo 59 y cuál es el alcance de la expresión "la ley". Yo no soy jurista y por supuesto estas consideraciones las hago con el máximo de los respetos por las autoridades del Instituto de Derecho Administrativo. Si uno sigue leyendo la Constitución, ve que siempre se refiere a "la ley". Por ejemplo, el artículo 64 dice: "La ley, por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá establecer normas especiales que por su generalidad o naturaleza sean aplicables a los funcionarios de todos los Gobiernos Departamentales y de todos los Entes Autónomos, o de algunos de ellos, según los casos". Por otra parte, el artículo 65 dice: "La ley podrá autorizar que en los Entes Autónomos se constituyan comisiones representativas de los personales respectivos, con fines de colaboración con los Directores para el cumplimiento de las reglas del Estatuto, el estudio del ordenamiento presupuestal, la organización de los servicios, reglamentación del trabajo y aplicación de las medidas disciplinarias". Traigo estos elementos a los efectos de ver que cuando la Constitución se refiere a "la ley" nunca hace mención a una única ley. Es más, en los artículos que acabo de leer se dan elementos sustantivos de lo que puede decir esa ley, y se permite que puedan ser varias las leyes que regulen esa situación. Esto lo digo a los efectos de la respuesta que me daba el doctor en el sentido de que la expresión "la ley" había que tomarla en función de lo que luego seguía en la redacción. Es decir, todos los artículos de la Constitución que hacen referencia a "la ley" luego avanzan en diversos aspectos y siempre es en términos generales, nunca referidos a un único instrumento.**

Acepto los comentarios de la Cátedra. Esta es la reflexión de un aprendiz que ve que en varias disposiciones de la Constitución que se refieren a "la ley" se dan luego aspectos constitutivos de esa ley. La Constitución admite la posibilidad porque hace referencia a la norma que debe regular y no a que el instrumento debe ser único.

**SEÑOR ROTONDO.- Si es aprendiz, va muy rápido.**

Con respecto al comentario que hace el señor Diputado Sánchez, yo estoy de acuerdo. Cuando se dice: "El trabajo está bajo la protección especial de la ley", en el artículo 53, no quiere decir que se trate de una única ley. Leyes sobre materia de trabajo puede haber muchas. La Constitución también refiere a reglamentos o a

decretos del Poder Ejecutivo, y no se piensa en uno solo. Lo que dice el señor Diputado Sánchez, como idea primaria, es correcto. El tema es ir específicamente al artículo 59. Cuando se dice "La ley establecerá el Estatuto", es el Estatuto con mayúscula. No es que la ley, como dice en los otros artículos, podrá establecer normas especiales -artículo 64-, o autorizar tal cosa -artículo 65-; la ley establecerá el Estatuto del Funcionario, y lo está marcando con mayúscula. Ustedes dirán que es una cosa menor, pero no lo es. Cuando la Constitución quiere marcar aspectos como estos los marca especialmente porque son orgánicos, como por ejemplo Administración Central o Gobierno Departamental, o porque se refiere a una norma específica sobre este tema. Ustedes me dirán que este es un aspecto menor, pero como no lo subrayé antes lo subrayo ahora. Recordando la doctrina que miré para tratar con ustedes este punto, cité a Korzeniak, que habla del Estatuto General, y a Cassinelli Muñoz, que se refiere al Estatuto Codificado en su libro "Derecho Público", cuya última edición es bastante reciente.

(Vuelve a ocupar la Presidencia el señor Representante Gamou)

—Estatuto Codificado quiere decir, usando las palabras del doctor Cassinelli Muñoz, una ley que reúne, codifica las normas especiales, las normas fundamentales en materia del funcionario público. Si bien el señor Diputado dice que en la mayoría de los artículos la ley puede entenderse como acto jurídico tipo ley, acá está refiriéndose a la ley como estatuto: al Estatuto central como dije yo, al Estatuto codificado del que habla Cassinelli Muñoz o al Estatuto general del que habla Korzeniak, que es una ley.

Por otra parte, comparto lo que dijo el señor Diputado Abdala. No estoy conforme con la redacción que yo hacía, porque si dijera "Se aplicará asimismo a los funcionarios de los organismos y órganos previstos en el artículo 59", no habría problema, pero el tema es dónde están las normas especiales o las leyes especiales que admite el artículo 59. Para los Servicios Descentralizados es obvio que también, pero esto es un poco distinto. Cuando se refiere a las reglas destinadas al contralor de los partidos políticos, dice "reglas", no dice "ley", de manera que podría pensarse en un concepto más amplio que el vinculado a la ley como acto jurídico. Comprendo y comparto lo que dijo el señor Diputado Abdala; inclusive creo que yo lo había dicho antes. No estoy satisfecho con esa redacción.

**SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero formular una pregunta que tiene que ver con la ley especial. ¿Dónde está en la Constitución el concepto de ley especial? ¿De dónde surge?**

**SEÑOR ROTONDO.- Por suerte, esa pregunta la hace en el período democrático, ya que en el período de facto en Uruguay tuvimos tres tipos de leyes. Unas eran las leyes fundamentales, otras las "ordinarias" -entre comillas- y otras las especiales, que tienen un trámite especial. En otros países del mundo existen leyes especiales como categoría. Acá no. Acá se trata de leyes como cualquier otra; son especiales en cuanto a la materia de que tratan. Supóngase el ejemplo de los Servicios Descentralizados, los militares, etcétera. Es una ley especial porque es especial para los militares. O sea, no es especial por su procedimiento -en ese sentido es una ley como cualquier otra de acuerdo a la Sección VII de la Constitución- sino por la materia. A este Estatuto no lo llamaría ley especial sino Estatuto General, y vuelvo a citar a Korzeniak. Es una ley general. Podrá haber ley general referida a los funcionarios de todo este artículo 59. Habrá leyes especiales, por ejemplo para los militares, la policía o los funcionarios del Servicio Exterior, donde cada uno tiene su Estatuto. No hay muchos Estatutos del funcionario del Servicio Exterior sino uno solo. Ha recibido una serie de modificaciones desde 1974 hasta la fecha, por supuesto, pero es un único Estatuto codificado.**

En concreto, no está definido en ningún lado lo que pregunta el señor Presidente, pero surge del contexto. En Uruguay no tenemos sino el acto jurídico ley, elaborado de acuerdo al procedimiento que figura en la Sección VII de la Constitución. Es especial en virtud de su contenido, de la materia especial a que refiere.

**SEÑOR LABAURE.- Comparto lo dicho por el doctor Rotondo. Quería agregar que lo importante del artículo 59 es a quiénes abarca. Cuando habla del Estatuto del Funcionario dice que se va a aprobar por ley. Podría eventualmente ser más de una ley, pero ¿a quiénes se va a aplicar? A todos los organismos que están mencionados ahí: el Poder Ejecutivo, los otros dos Poderes -salvo las excepciones que se prevén, como por ejemplo los cargos de la Magistratura en el caso del Poder Judicial- y los tres órganos de contralor, que son la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Del texto de ese artículo resulta cuáles son los sectores abarcados.**

**SEÑOR PRESIDENTE.- Si me atengo a la letra, a los Ministros del Tribunal de Cuentas también se les tiene que aplicar el Estatuto del Funcionario. Lo digo porque en el literal B) se salvaguarda los cargos relativos a la Judicatura, pero no así en lo que respecta al Tribunal de Cuentas.**

Por tanto, la pregunta es si no nos estaremos metiendo en un lío al aplicar esto de esta manera porque, entonces, para qué el Senado vota a los miembros del Tribunal de Cuentas.

**SEÑOR LABAURE.- Está bien, pero sucede que el Estatuto debe entenderse sin perjuicio de las normas que prevé la Constitución. En el capítulo respectivo, se establece cuál es el régimen para la designación de los Ministros del Tribunal de Cuentas, etcétera. Evidentemente, el Estatuto no puede contradecir la norma fundamental.**

Lo que quería señalar es que, por ejemplo, con posterioridad al Estatuto de 1943 se dictó una ley que regula el régimen de las licencias de los funcionarios públicos y le da un alcance abarcativo. Acá, en este Estatuto se regulan las licencias de los funcionarios con respecto al Poder Ejecutivo, ¿pero cuál es el inconveniente de aplicar esas normas a los otros organismos que están previstos? Quizás sería dificultoso aplicar algunas normas en el ámbito de los Poderes del Estado. No quiero derivar a otro tema, pero creo que el doctor Rotondo ya mencionó lo relativo a las promociones y los cargos que se declaran fuera de la carrera administrativa. En este proyecto se mencionan tres niveles; eso se conservó del proyecto originario. O sea que se incluyen a los Directores de Departamento, Directores de División y el cargo de Gerente de Área. Quizás hacer que esos cargos sean contratados en los otros ámbitos pueda generar una dificultad. Desde ese punto de vista, en los antecedentes que leí, el doctor Narbondo propone limitar eso y me parece razonable que solo los cargos de Gerentes de Área sean contratados concursables y que por debajo de eso, los cargos queden incluidos en la carrera administrativa.

Circunscribiéndome a lo que señalaba, lo relativo al régimen de licencias se reguló por otra ley. También está el Tofup que intenta compaginar todas esas disposiciones que tienen fuente en distintas normas legales, pero lo importante es el ámbito al que se aplican esas normas. Por eso, me parece que el proyecto acá sí tiene una tacha de inconstitucionalidad en cuanto a que debería aplicarse, de acuerdo con el artículo 59 y sus preceptos, a los organismos que refiere ahí. Quizás lo que se podría establecer es que determinados artículos no se van a aplicar a estos organismos, pero ¿por qué no incluirlos?

Eso se vincula con la norma que está al final que habla de desaplicación y no de derogación. Se está teniendo en cuenta que si se deroga el Estatuto de 1943, entonces el Poder Judicial, el Poder Legislativo eventualmente, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y los servicios descentralizados quedarían sin normativa en ese aspecto. Por eso esas normas se van a desaplicar, pero no se van a derogar porque se van a seguir aplicando a esos otros organismos. Fuera del problema formal de la constitucionalidad o no de esto, me parece que hay una cuestión práctica en el sentido de que es mejor que haya un criterio único y una normativa única. De lo contrario, al coexistir distintas normativas, se crea una complicación.

**SEÑOR PRESIDENTE.- Si lo entendí bien, doctor Labaure, usted dice que se podría salvar la inconstitucionalidad en el caso de que se excluyera a determinados artículos del Estatuto. Eso no colidiría con la Constitución. Se podría decir que algunos artículos son para todos y otros, para el Poder Ejecutivo y Ministerios. ¿Eso es lo que está planteando?**

**SEÑOR LABAURE.- Sí, correcto.**

**SEÑOR ASTI.- Al día de hoy, sin tener en cuenta este proyecto de ley, ¿no hay distintos estatutos para todos los órganos mencionados en el artículo 59 de la Constitución?**

**SEÑOR ROTONDO.- El Estatuto de 1943, el Decreto-ley Nº 10.388 sigue vigente, lo único que con una cantidad de modificaciones vinculadas a distintos temas, sobre todo en materia presupuestal. Entonces, supónganse el caso del ingreso a la función pública. La competencia que tiene la Oficina Nacional del Servicio Civil ahora por las leyes de la últimas Rendiciones de Cuenta solamente es aplicable a la Administración Central, en el sentido del Poder Ejecutivo. El sistema de reclutamiento de la Oficina**

**Nacional del Servicio Civil está destinado a eso, por una de las últimas leyes que acrecentó su competencia en ese sentido.**

Entonces, ante la pregunta formulada por el señor Diputado Asti, contestó que sí, que hay diversas normas, pero de todas maneras el Estatuto de 1943, como norma base, sigue vigente.

Tengo aquí el Estatuto de 1943. ¿De qué trata? El Capítulo I trata "De los funcionarios públicos"; es un único artículo. El Capítulo II habla "Del ingreso a la Administración". Allí se refiere a los requisitos para el ingreso. De paso digo que en el artículo 94 incluyen eso para los contratados, pero eso no se prevé para los presupuestados. En el artículo 94 del proyecto a estudio de la Comisión se prevén los requisitos formales para las contrataciones y se pide cédula de identidad, ser ciudadano, etcétera. Eso no aparece para el presupuestado. Sin embargo, debería figurar como algo general, para todos los funcionarios.

De paso señalo algo -me siento en el deber de hacerlo- y es que allí se habla de ser ciudadano natural o legal en las condiciones establecidas en la Constitución de la República. Eso está perfecto, pero puedo ser ciudadano natural, de acuerdo con la Constitución, porque nací aquí y no estar inscripto en el registro cívico y hoy día, para ingresar a la Administración Pública -si no recuerdo mal, por la Ley Nº 16.017- hay que haber votado. Si no voté y pagué la multa, hasta que no vuelva el otro período y vote, no puedo ingresar. O sea que creo que habría que ajustar esos aspectos del artículo 94. En definitiva, la referencia que quería hacer era que el Capítulo II del Estatuto de 1943, que se refiere a los requisitos para el ingreso, vendría a ser el artículo 94 del proyecto a estudio de la Comisión, en el que habría que extender los requisitos a todos los funcionarios. Luego se hace referencia a las formas de ingreso. El Capítulo III se denomina "De los ascensos", el Capítulo IV ", "Del Directorio del Estatuto y de la Junta de Calificación" y, el Capítulo V, "De los derechos de los funcionarios"; eso está acá y no veo inconveniente en que se extienda o aplique. El Capítulo VI, "De los recursos", actualmente no es necesario porque la Constitución de 1952 regula específicamente los recursos administrativos y la Ley Orgánica del TCA lo complementa. Luego, en el Capítulo VII, aparecen las "Disposiciones Generales".

Como podrán advertir, este Estatuto -que consta de 42 artículos- no trata el tema presupuestal, algo que estrictamente no es de su materia. Esto lo dice toda la doctrina y no solamente Cajarville o Delpiazzo.

Como se decía, las "Disposiciones Generales" serían aplicables a todos estos funcionarios del artículo 59. No creo que pueda haber derechos y deberes diferentes para servir al interés general, etcétera. Por ejemplo, el doctor se refería a la Ley Nº 16.104 en cuanto a las licencias. Creo que la clave está en esos artículos más complicados que refieren a los escalafones, a aspectos de remuneración, a la rotación en los Incisos y a lo de las funciones de Dirección. Eso puede chocar con los organismos que no son del literal A) del artículo 59 de la Constitución.

**SEÑOR PRESIDENTE.- Aún con su visión crítica, compartida por muchas personas, en cuanto a que hay temas que son exclusivamente presupuestales -todos sabemos que hay cosas que no son presupuestales y que están en el Presupuesto, y viceversa-, usted estaría reiterando que esto se podría aplicar -me refiero a los derechos y obligaciones para todo el mundo- y hacer la salvedad, sin violar la Constitución, de excluir a determinadas partes del artículo 59.**

**SEÑOR ROTONDO.- Eso mejoraría algo. Si se incluyera a todos los del artículo 59 en capítulos como "Disposiciones Generales", "Derechos y Deberes" y el referido a los requisitos de ingreso en la medida en que se pueda, estaría mejor.**

**SEÑOR BEROIS.- Leí la versión taquigráfica y no me quedan claros algunos conceptos vertidos por el doctor Cajarville con respecto al artículo 34; allí se habla de "previo curso de inducción", y se repite más de una vez. Me gustaría conocer el concepto de la Cátedra al respecto. Según la versión taquigráfica se dijo que eso era una terminología empleada por la Oficina Nacional del Servicio Civil.**

**SEÑOR ROTONDO.- Voy a contestar la pregunta del señor Diputado Berois, pero nos gustaría hacer algunos comentarios de los demás artículos.**

Con respecto a lo que dice el señor Diputado Berois en cuanto a "previo curso de inducción", debo decir que eso fue tomado del Decreto Nº 358 de 2011, que reglamentó la ley en materia de ingreso; es como la formación del funcionario para que comprenda mejor su función. Se trata de un artículo bastante largo. Si fuese por mí, cambiaría la palabra, pero no me molesta desde el punto de vista jurídico; no me gusta el giro idiomático.

En el artículo 3º, subrayamos que diga "A los efectos del presente Estatuto". Si fuera por nosotros, haríamos el siguiente ajuste. Diría: "Es funcionario público todo individuo que, incorporado a una entidad estatal por un procedimiento legal, ejerce función pública bajo una relación de subordinación y al servicio del interés general". En nuestra opinión, debería quedar claro que el funcionario está incorporado a la actividad estatal y por un procedimiento legal. El doctor Sayagués Laso habla de designación u otro procedimiento legal; yo creo que alcanza con hablar de procedimiento legal.

Ustedes podrán decir que si es subordinado, no estaría incorporado. De todas maneras, la circunstancia de la incorporación es clave.

**SEÑOR LABAURE.- Con respecto a la definición de funcionario público ahora se introduce una modificación importante porque incluye a los contratados.**

Comparto lo que dice el doctor Rotondo en cuanto a que sería importante agregar que se incorporan mediante un procedimiento legal. Voy a explicar qué sucede si nosotros definimos que el funcionario público es todo individuo que ejerce funciones públicas en una entidad estatal bajo una relación de subordinación. En el caso de un funcionario de hecho, con una designación irregular, también se ajustaría a la norma porque cumpliría con funciones públicas en una entidad estatal, bajo una relación de subordinación. Hablo de un funcionario con una irregularidad en el título. Por ejemplo, para un cargo profesional, se requiere del título de abogado. Si se designa a una persona que no es abogada, cumpliría las funciones bajo un régimen de subordinación, pero no hubo un procedimiento legal porque se designó a una persona que no tenía el requisito exigido para el cargo. Esa es la situación del funcionario de hecho que, según la doctrina, es quien no tiene título o título irregular; es muy difícil que no tenga título porque, de alguna manera, está desempeñándose. Si se hubiese designado en contradicción con la normativa, esa persona sería un funcionario público a pesar de la irregularidad en su designación.

En la ley del funcionario público de 1990, por ejemplo, se preveía la nulidad de las designaciones efectuadas en contradicción con la norma. Si se agregara -como señalaba la doctrina y es la opinión del doctor Sayagués Laso- la expresión "incorporado mediante un procedimiento legal", quedaría salvada cualquier duda. Inclusive, podría haber personas que se consideran funcionarios porque están desarrollando una labor para el Estado bajo una forma de "subordinación" -entre comillas-, pero no fueron designadas.

**SEÑOR ROTONDO.- El artículo 3º, dice: "El funcionario presupuestado tiene derecho a la carrera administrativa y a la inamovilidad, a excepción del funcionario político o de particular confianza". Comparto esto, pero lo cambiaría**

Entiendo que la inamovilidad es un régimen jurídico que da derechos pero que, en sí mismo, no es un derecho; hablo de esto jurídicamente. Yo establecería que tiene derecho a la carrera administrativa y a la permanencia en el cargo, como dice el artículo 61 de la Constitución. Y voy a aclarar por qué digo que no a la inamovilidad. En primer lugar, quiero decir que la inamovilidad está prevista después, cuando se establece el régimen de los funcionarios presupuestados. En realidad, la inamovilidad es un régimen vinculado a la destitución, que requiere causal y, en el caso de la Administración Central y de los Gobiernos Departamentales, venia del órgano legislativo. Pero si ustedes leen la Constitución podrán advertir que no todos los funcionarios presupuestados y de carrera son inamovibles; en realidad son cosas distintas. El artículo 60 dice: "Establécese la carrera administrativa para los funcionarios presupuestados de la Administración Central, que se declaran inamovibles, sin perjuicio de lo que sobre el particular disponga la ley por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara y de lo establecido en el inciso cuarto de este artículo". Quiere decir que los funcionarios presupuestados amovibles no son solo los que ocupan cargos políticos y de particular confianza, porque la ley podría declarar otros, lo cual confirma el numeral 14) del artículo 168 de la Constitución, que dice que el Poder Ejecutivo podrá: "Destituir por sí los empleados militares y policiales y los demás que la ley declare amovibles". Por tanto, la Constitución está

diciendo que la ley puede declarar amovibles a funcionarios que son presupuestados y de carrera, por ejemplo, los funcionarios militares y policiales presupuestados, aunque pueden no serlo.

Yo sé que políticamente es difícil lo que estoy diciendo, y en el futuro se podría votar una ley que declarara amovibles a determinados funcionarios, y se modificaría esta iniciativa

En concreto, a través de este mecanismo, los legisladores están otorgando un derecho más que el que surge de la Constitución, porque esta permite que la ley declare, con cierta mayoría, algunos cargos amovibles. Quiero ser muy claro en este aspecto porque es muy importante; además, lo estoy encarando desde el punto de vista jurídico y no de otro.

Asimismo, quiero decir que el inciso tercero del artículo 3º, relativo a los derechos adquiridos, comienza con una frase que está repetida en el artículo 33.

Por otro lado, en el numeral 2) del artículo 4º, denominado "Igualdad de acceso a la función pública" dice: "el acceso a la función pública y a la carrera administrativa se realizará sin ningún tipo de discriminación [...]". Teniendo en cuenta este texto creo que este numeral debería llamarse solo "Igualdad de acceso", ya que no solo hace referencia al acceso a la función pública sino también a la carrera administrativa.

En el numeral 5) del artículo 4º, de "Adaptabilidad organizacional", de acuerdo a la versión taquigráfica que leí -del mes de noviembre o diciembre-, se hizo un agregado muy pertinente. A este inciso se le incorporó la frase: "conforme a las normas presupuestales", pero yo creo que debería decir: "conforme a la normativa vigente", porque no solamente puede ser normativa presupuestal.

Reitero que no hay normas sobre ingreso para los funcionarios presupuestados, las cuales aparecen para los contratados en el artículo 94.

**SEÑOR LABAURE.- El primer párrafo del artículo 4º dice: "[...] partiendo de la base de que los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política, y que el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario". Aquí se repite lo que dice la Constitución, pero creo que se podría agregar: "debiendo servir con imparcialidad al interés general". Si bien eso está dicho en otro lado, si se habla de principios fundamentales y valores organizacionales, esa incorporación explicaría a qué se está haciendo referencia cuando se dice que los funcionarios están al servicio de la nación y no de una fracción política.**

Como dije, si bien se hace referencia al interés general en otro lado, creo que cuando se habla de los principios fundamentales, sería aclaratorio decir que los funcionarios están para servir, con imparcialidad, al interés general.

En el numeral 3), que hace referencia al "Perfil del funcionario", dice: "la actitud y aptitud del funcionario público debe estar enfocada a satisfacer las necesidades de la comunidad". En realidad, creo que debería decir: "a servir las necesidades de la comunidad", porque si decimos "satisfacer", es como establecer una obligación de resultado. En este caso, creo que la actitud y aptitud del funcionario debe estar enfocada a servir las necesidades de la comunidad. Por supuesto, es un tema terminológico.

Por otro lado, el numeral 4), denominado "Estabilidad en los cargos de carrera", dice: "el funcionario de carrera tendrá derecho a la estabilidad en el cargo siempre que su desempeño se ajuste a la eficiencia, a la eficacia y a los requerimientos éticos y disciplinarios del sistema". Creo que en lugar de utilizarse el término "sistema", debería decir: "del régimen de la función pública". Pienso que se utilizó el término "sistema" cuando se preveía que todo esto solo abarcaría a los funcionarios presupuestados y no a los contratados, pero como ahora esto se aplicará a todos, tendría que decirse "del régimen de la función pública".

**SEÑOR ROTONDO.- Los problemas de redacción no los voy a mencionar a los efectos de hacer más ágil mi exposición.**

El artículo 17 ha constituido una innovación en este ámbito, y hace referencia a la "Acumulación de sueldos y excepciones". Este artículo dice: "Los funcionarios públicos no podrán ocupar a la vez dos empleos públicos rentados ni recibir más de una remuneración con cargo a fondos públicos, ya dependan de la

Administración Central, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados, Personas Públicas no Estatales, [...]". En cuanto a lo que establece este artículo quiero decir algo para que lo tengan presente. Los funcionarios de las Personas Públicas no Estatales son solamente funcionarios públicos a los efectos penales, atendiendo a lo que establece la Ley Nº 17.060, de Conducta de la Función Pública, y a lo que dispone el Decreto Nº 30 de 2003. Por tanto, entiendo que los funcionarios de las Personas Públicas no Estatales se rigen por las normas laborales del Derecho de trabajo.

La Ley Nº 11.923, que es la que rige hasta la actualidad -con algunos ajustes- la acumulación de funciones, establece que no se puede tener dos cargos estatales. Puedo entender que en el artículo 17 se haya agregado a los funcionarios de las sociedades anónimas con participación estatal, pero quiero que tengan presente -aclaro que no pretendo que realicen correcciones- que hoy en día una persona puede ser funcionaria, por ejemplo, de la Caja Notarial y, a su vez, del Gobierno de Montevideo, pero de acuerdo con lo que establece este artículo eso no lo podrá hacer más. Solo quería señalar ese punto, ya que se está innovando en algo que jamás se aplicó en Uruguay, y solo por la referencia a "Personas Públicas no Estatales". Además, el numeral 1) del artículo 30 dice -para lo mismo-: "Ejercer más de una actividad remunerada en la Administración Pública [...]". Por tanto se crea una contradicción entre lo que dice el primer párrafo del artículo 30 y el 17, ya que en este último, con el agregado realizado, se incluirán otras situaciones. No estoy diciendo que esté bien o mal; simplemente digo que hasta ahora lo que no podía tenerse era más de un cargo estatal, salvo que se fuera docente.

Me interesó mucho lo que dijo el doctor Cajarville en noviembre o diciembre de 2012 con respecto al numeral 2) del artículo 29, sobre la obediencia debida. En realidad, pensé en cómo solucionar ese tema, y el doctor Cajarville hizo referencia a la posibilidad de pedir por escrito. En ese sentido, aunque no estoy conforme con lo escribí, creo que este numeral debería decir: "Dar cumplimiento a las determinaciones de sus superiores jerárquicos que no sean contrarios al derecho y a la ética y, en su caso, aquellos se expedirán por escrito", por supuesto, en caso de que sea necesario. En realidad, no pretendo que se utilice esta redacción, pero creo que vale la pena tener en cuenta este tema.

**SEÑOR LABAURE.- En el numeral 3) del artículo 29 quizás se podría hacer referencia a "normas de ética", porque decir solamente "ética" es algo muy amplio. Las normas de ética son las que se han aprobado en el ámbito de la Administración Pública, y creo que esa expresión sería más específica.**

**SEÑOR ROTONDO.- El artículo 33, como ya dije, repite lo que establece el artículo 3º.**

En el artículo 34 hay un tema que lo plantearon bien los colegas que estuvieron antes, y refiere al funcionario provisorio que entra como contratado. La pregunta que yo me hago es: ¿tiene que haber un cargo vacante? Hasta ahora, de acuerdo a la normativa vigente debe haber un cargo vacante y que no haya personal para redistribuir que pueda ocuparlo; y en ese cargo presupuestado vacante, por un tiempo, va a estar un provisorio que luego quedará como presupuestado. Planteo esto como una duda, señor Presidente, no es que esté mal ni bien. ¿Por qué? Acá se encara como contratado, pero tiene que haber una vacante. ¿O es que el contrato se transforma en presupuestado? Planteo el tema porque no lo veo claro.

**SEÑOR SÁNCHEZ.- En realidad, el hecho de que deba existir una vacante está regulado por el artículo 50 del Presupuesto, que expresamente establece que para los provisorios debe haber una vacante que no pueda ser cubierta por los que están para redistribuir y, en función de eso, habilita a la Administración a llamar a concurso abierto para que ingrese un provisorio y cumpla con las funciones en esa vacante.**

Por tanto, reitero, eso está expresamente regulado en el artículo 50 de la Ley de Presupuesto.

**SEÑOR ROTONDO.- Lo que dice el señor Diputado Sánchez es correcto; yo lo señalé al pasar. El problema es que en ese caso sería -en mis palabras amistosas- un presupuestado provisorio y no un contratado; se encuentra ocupando un cargo presupuestado que está vacante. También se podría decir que es interino. Ustedes me dirán que es un problema de palabras; yo creo que no lo es. Es un tema de concepto de lo que es cargo, etcétera.**

Con respecto al artículo 51 -vuelvo a saltear algunas cosas; honestamente se los digo-, el doctor Cajarville ya dijo que en lugar de hablar de órgano debería hacerse referencia a organismo.

**SEÑOR ABDALA.- Sin ánimo de dilatar la comparecencia del doctor Rotondo, quiero decir que el artículo 51 es muy importante porque, según nos transmitió el doctor Cajarville, puede generar una supuesta confusión entre el concepto de cargo y el de órgano, en la medida en que se establece que el cargo siempre es parte de un órgano en tanto y cuanto es el soporte humano de ese órgano y expresa su voluntad. Sin embargo, hay situaciones en las que el término "cargo" quiere decir otra cosa y, además, no necesariamente es integrante de un órgano.**

**SEÑOR ROTONDO.- Exacto.**

**SEÑOR ABDALA.- Señalo esto porque me parece que deberíamos detenernos en este punto. Tal vez aquí sí se justifica una redacción alternativa.**

**SEÑOR ROTONDO.- Esto se podría solucionar estableciendo "dentro de la organización" o "dentro de la unidad organizativa". Este es un problema de concepto de lo que es órgano.**

En el artículo 53 no figura el inciso final que contenía el artículo 56 de la propuesta del Poder Ejecutivo, que a mí me parecía importante. Ese inciso decía: "La Administración asignará las ocupaciones a cada cargo respetando la correspondencia de nivel entre la ocupación y el cargo". Creo que esto daba certeza o cierta garantía. Hay algo al respecto en el artículo 57 de este proyecto, pero no figura de la misma manera.

(Ocupa la Presidencia el señor Representante Berois)

——El artículo 54 habla de que "El ascenso es la mejora en la situación funcional, ya sea jerárquica u ocupacional, resultante de la provisión de un cargo [...]". Me genera dudas eso de ocupacional, porque si ustedes miran, el artículo 53 dice que ocupación es el conjunto de tareas asignables a los cargos; el artículo 55 establece que el derecho al ascenso es la posibilidad de postularse para la provisión de cargos, y el artículo 56 hace referencia a los concursos de ascensos para proveer cargos. Entonces, no veo por qué razón aparece como que fuera un ascenso el traslado de "ocupación", entre comillas.

Con respecto a las funciones de dirección superior -pido disculpas por la forma rápida en que hago mi planteo-, como integrantes de la Mesa del Instituto de Derecho Administrativo entendemos que realmente se está incidiendo y afectando la carrera administrativa y que la separación de cargos y funciones sería comprensible, como ya lo dijo el doctor Labaure, para el nivel de Gerente de Área, pero no más allá.

Por otra parte, en el actual proyecto no está previsto qué pasa si la persona que ejerce en Administración Superior no se evalúa y no cumple con el compromiso. No queda claro qué sucedería en esos casos. Se dice que la permanencia es hasta por seis años, supongo que improrrogables. De todas maneras, ¿quién lo evalúa y qué pasa si la evaluación es negativa? El proyecto del Poder Ejecutivo decía algo al respecto, que ahora no figura.

Otro tema importante es quién ocupa el lugar mientras ese señor esté cumpliendo esa función superior. Esto ya lo plantearon los colegas que estuvieron antes. ¿Quién es ese? ¿Un subrogante? Si fuera por subrogación habría que incluirlo en el artículo 70, donde no figura, porque allí se incluyen los subrogantes para los funcionarios políticos y de particular confianza, pero no este y, si es que corresponde -lo estoy diciendo así por la rapidez con que estoy exponiendo-, también tendría que ser incluido.

En el artículo 67, relativo al procedimiento para la asignación de funciones, me llama la atención lo siguiente. Existen tres etapas que lógicas. Se establece quiénes pueden comparecer en la primera, quiénes en la segunda y quiénes en la tercera. Por ejemplo, al final del artículo 67 se establece: "Cumplido el procedimiento anterior y de resultar desierto, se realizará un llamado público y abierto, (...)", es decir que en este caso no hay ningún requerimiento.

Fíjense que para el primer caso, en el primer inciso del artículo 67 se requiere un mínimo de dos años de ejercicio del cargo y, en cambio, para quienes están más abajo o son de otro lado se exige un año de antigüedad. No sé si me explico: no veo claro el criterio utilizado. A quienes se pueden presentar primero

porque están más cerca de esas funciones se les requiere un mínimo de dos años y en otros casos se establece el mínimo de un año: es menos exigente para otros que son de afuera, por así decir.

El artículo 75 establece: "[...] atendiendo a las siguientes circunstancias: [...] 2) El grado en que se haya vulnerado la legalidad.". Yo preferiría que dijera: "2) En el grado en que haya vulnerado la normativa aplicable". Digo esto porque, después, ¿qué es la legalidad? Alguno va a decir que no violó la ley sino que violó un reglamento o la orden de un superior. O sea que habría que dar mayor amplitud al término.

Luego, cuando el artículo 75 refiere a las faltas leves y demás yo establecería que la comprobación de las faltas leves dará mérito a tales sanciones y la de las faltas graves dará lugar a tales otras. El problema es la palabra "comprobación", y se van a dar cuenta por algo que figura más adelante. ¿A qué viene todo esto? En el artículo 76 ustedes -me refiero al ámbito de esta Comisión- agregaron algo que no viene el caso, aunque sé que lo hicieron con buena intención. Allí se establece: "En caso de faltas que puedan dar mérito a suspenciones de hasta diez días, el Jerarca de la Unidad Ejecutora dispondrá una investigación de urgencia, [...]" y la investigación de urgencia está definida en el Decreto Nº 500, de 1991, como tendiente a individualizar autores, cómplices, etcétera, para que no se disperse la prueba. La información de urgencia en sí misma no da garantía al interesado. Entonces, la referencia a la investigación de urgencia que figura en el inciso segundo de ese artículo no implica garantía.

El artículo 79, en la "Clausura", hablando de los procedimientos disciplinarios, en el tercer inciso dice: "Lo dispuesto en el inciso precedente no será de aplicación en el caso de funcionarios sometidos a la justicia penal". Eso está perfecto. ¿Cuál es el problema, entonces? Que hace referencia al inciso precedente cuando, en realidad, debería decir: "Lo dispuesto en este artículo", porque el primer inciso tienen que ver con la clausura, y en la clausura no puede funcionar. O sea que esto no es solamente para el inciso segundo sino para todo el artículo.

**SEÑOR LABAURE.- Quiero hacer un comentario con respecto al artículo 72, que establece principios generales referidos a la potestad disciplinaria, entre ellos, principios del debido proceso. Creo que a este tema también se refirió el doctor Cajarville en su intervención.**

En la parte relativa al "Principio del debido proceso", en este nuevo proyecto se agregó la expresión "y de articular su defensa". Creo que también habría que agregar "y de producir prueba". Está hablando del principio del debido proceso y este debe incluir, además de articular su defensa, producir prueba. Puede entenderse que estaría comprendido, pero sería bueno aclararlo.

**SEÑOR ROTONDO.- Con respecto al artículo 82 -lo que voy a decir ahora no le doy importancia-, estrictamente, en el derecho positivo uruguayo la jubilación por sí misma no es una causal de cese o extinción. Alguna doctrina, muy antiguamente, así lo ha afirmado, pero desde el Decreto Nº 538, de 1968, el cese se produce en virtud de la renuncia para jubilarse. De todas maneras, si esto quedara, conste que no le doy relevancia.**

Creo que las demás cuestiones serían prácticamente de detalle. No es que no las haya; cambiaría alguna redacción. Por ejemplo, en el artículo 91 donde dice "personal del provisoriato" suena raro, por lo que creo que debería decir "personal en régimen de provisoriato" o "personal provisorio". Lo mismo en el artículo 93, donde dice "personal del contrato de trabajo" creo que habría que hablar de contrato de trabajo nada más. Como ven, no quiero detenerme en estas cosas pequeñas.

En el artículo 94, ya dije que no está para el presupuestado y habría que incluir algo más, porque ser ciudadano natural de acuerdo con las condiciones establecidas en la Constitución no requiere estrictamente la inscripción cívica ni el voto. No voy a reiterar lo que ya he expresado.

En cuanto a lo manifestado por el señor Presidente respecto a la inducción, figura en el artículo 97, que más o menos recoge en forma breve el Decreto Nº 358, de 2011. Ahí se define qué es inducción: "El personal del provisoriato deberá recibir inducción […]" para tal cosa. En realidad, habría que decir "El personal en régimen de provisoriato […]". Lo demás lo toma de lo que figura en el decreto citado.

Tendría algunas cosas más para exponer pero, dada la hora, termino por aquí.

**SEÑOR LABAURE.- Quiero hacer un agregado al artículo 102, que habla de la cesación y dice: "Previo al vencimiento del plazo estipulado, la Administración podrá por razones de servicio debidamente fundadas poner fin a la relación contractual en cualquier momento" y después expresa: "a excepción del régimen de provisoriato, sin que se genere derecho a reclamo de indemnización de especie alguna por parte del contratado". Luego de donde dice "en cualquier momento" yo agregaría "con un preaviso de sesenta días". Porque si la Administración va a disponer la rescisión por razones de servicio, y es una salvedad que en todo contrato se reserva la Administración -pese a que, en rigor, si existe un contrato debiera cumplirse hasta su finalización-, creo que establecer un preaviso de sesenta días por lo menos sería una garantía para que la rescisión del contrato no fuera algo inmediato.**

**SEÑOR ABDALA.- Con respeto a ese artículo advierto que el Instituto tiene o podría llegar a tener un matiz con lo planteado por el doctor Cajarville.**

Lo que el doctor Cajarville objetó fue que a texto expreso se negara el derecho a indemnización. No es la ley quien debe negar un derecho que, en tal caso, deben evaluar los Tribunales según las circunstancias, porque el concepto de indemnización es amplio y puede estar referido a daños y perjuicios en general, no solo a razones vinculadas estrictamente a la carrera administrativa o al derecho al ascenso, por ejemplo.

Quiero decir que concretamente hubo una objeción de parte del doctor Cajarville en cuanto a establecer esta negación del derecho a indemnización, que no se puede anular o eliminar por ley.

**SEÑOR ASTI.- Quiero complementar la pregunta.**

Si en el contrato que se firma entre las partes se establece esta facultad de la Administración de rescisión con preaviso, ¿se superaría esa objeción de que no se puede prever por ley la no indemnización?

**SEÑOR LABAURE.- En realidad son cosas diferentes. Quizás sea un problema de terminología. La disposición hace referencia a que si se dispone en forma unilateral esa rescisión por parte de la Administración no se va a tener que abonar el período que falta hasta el cumplimiento del contrato. Lo de la indemnización es porque podría causarse, por eso, un daño independiente del período que falta abonar de acuerdo con el contrato, por ejemplo, si esa rescisión unilateral fuera intempestiva. De cierta manera creo que podría subsanarse si en lugar de "indemnización" se estableciera que no tendrá reclamo por el período que resta del contrato.**

**SEÑOR ABDALA.- Me parece que es mucho más rotunda la expresión cuando además dice "indemnización de especie alguna". Considero que es una expresión demasiado contundente, demasiado radical.**

**SEÑOR LABAURE.- En parte se atemperaría el problema si por lo menos se establece un preaviso. Eso es normal en contratos que no sean laborales. En contratos de cumplimiento continuado muchas veces se establece un preaviso razonable, de forma tal que la persona pueda adecuar la situación en cierto lapso.**

**SEÑOR SÁNCHEZ.- Me parece que, en primer lugar, estamos haciendo referencia a la situación de los contratados. Es decir, donde hay un contrato formalizado entre la Administración y otra parte, en este caso un trabajador, para llevar adelante un servicio. Nosotros, en el Estatuto, recogemos toda una serie de normas. Inclusive, los artículos anteriores refieren, precisamente, a las garantías de estos funcionarios y al procedimiento disciplinario.**

Quiero hacer una pregunta para poder comprender lo que se está planteando. ¿Cómo debería interpretar este artículo 102, que refiere a la rescisión del contrato?

La parte final del artículo 101, "Procedimiento disciplinario", establece que " La gravedad de las faltas así como la reiteración de las mismas podrá configurar la rescisión del contrato", y el artículo 102 indica: "la Administración por razones de servicio […]". Es decir que no solo se trata de razones disciplinarias, sino que

pueden ser otros elementos los que habiliten a la Administración a rescindir el contrato y romper lo acordado, que no se cumpla con lo estipulado por ambas partes

El mismo derecho tiene la persona que contrató, porque luego al final del artículo 102 se establece: "En caso de presentación de renuncia por parte del contratado, la misma se hará efectiva una vez aceptada por la Administración".

Mi pregunta es si se puede buscar alguna redacción que contenga la situación expresada en el artículo 101 y que tenga que ver con la forma en que la Administración se comunica y actúa de manera disciplinaria a efectos de cumplir con el contrato que firmaron las partes.

**SEÑOR LABAURE.- Creo que son cuestiones diferentes. Una cosa es que se rescinda el contrato por razones disciplinarias, que en este caso es por responsabilidad del funcionario, y otra cosa es lo que dispone el artículo 102, que refiere a la rescisión que dispone la Administración por razones de servicio. Ahí no se trata de razones disciplinarias. Si fuera por razones disciplinarias entraría en juego otra normativa, no es la razón de servicio. La razón del servicio es una razón de conveniencia para la Administración que, llegado un momento, considera que esas funciones no las precisa y, entonces, va a disponer la rescisión por razones de servicio. Si fuera por razones disciplinarias sería otro aspecto totalmente diferente.**

Entonces, si es por razones de servicio creo que establecer un preaviso de sesenta días -se me ocurre, podría ser más- sería algo razonable.

(Diálogos)

**SEÑOR LABAURE.- En la actividad privada tendría que cumplirse el contrato. Si hay un contrato, y está vigente, el privado no lo puede rescindir.**

**SEÑOR BERNINI.- Normalmente, en los contratos se establece que unilateralmente la empresa lo puede rescindir. Diría que en el 99, 9% de los casos eso es así.**

(Diálogos)

**SEÑOR LABAURE.- Es el contrato a prueba el que se plantea en el ámbito privado porque, si no, es otro régimen. Cuando hay un contrato a término, de prueba, generalmente la parte tiene que cumplir ese contrato, salvo que se prevea una cláusula de rescisión, y un preaviso parece lógico.**

**SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de los doctores Rotondo y Labaure. Esto ha sido un muy buen insumo para la discusión parlamentaria.**

**SEÑOR ROTONDO.- Les agradecemos, ha sido un gusto estar con ustedes.**

**SEÑOR PRESIDENTE.- Se levanta la reunión.**